

Ländervereinbarungen zur Aufnahme von Asylbegehrenden

Lechleitner, Marc

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lechleitner, M. (2017). *Ländervereinbarungen zur Aufnahme von Asylbegehrenden*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/33). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51841-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Ländervereinbarungen zur Aufnahme von Asylbegehrenden

Bearbeiter: Marc Lechleitner

Datum: 3. Mai 2017

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	3
B.	Stellungnahme	3
I.	Der gesetzliche Rahmen für die Aufnahme von Asylbegehrenden in den Ländern.....	3
II.	Ländervereinbarungen nach § 45 Abs. 2 AsylG.....	5
1.	Begrenzung der Kooperationsmöglichkeit auf die Erstaufnahme?	6
a)	Regelungen in den bestehenden Vereinbarungen.....	6
aa)	Vereinbarung zwischen Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern vor Inkrafttreten des § 45 Abs. 2 AsylG	6
bb)	Vereinbarungen nach Inkrafttreten des § 45 Abs. 2 AsylG	7
b)	Rechtslage nach Inkrafttreten des § 45 Abs. 2 AsylG	8
aa)	Bislang vertretene Rechtsauffassungen	8
(1)	Landesregierung Brandenburg.....	8
(2)	Freie und Hansestadt Hamburg	8
(3)	Juristisches Schrifttum	9
bb)	Auslegung der zugrundeliegenden Normen	10
(1)	Begriff der „Aufnahme“ im Asylgesetz.....	11
(2)	Weitere systematische Überlegungen.....	12
(3)	Gesetzesbegründung.....	13
(4)	Sinn und Zweck der Regelung	14
(5)	Ergänzende verfassungsrechtliche Überlegungen.....	14
(6)	Ergebnis/Erfordernis einer bundesrechtlichen Klarstellung?	15
2.	Mögliche Inhalte einer Vereinbarung.....	16
3.	Erfordernis der Zustimmung der Kommunen?.....	17
4.	Folgen für die behördlichen und gerichtlichen Zuständigkeiten	18
a)	Verwaltungsgerichtliche Zuständigkeiten	18
b)	Behördliche Zuständigkeiten	19
5.	Staatsvertrag oder Verwaltungsabkommen?.....	21
III.	Zusammenfassung	22

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde gebeten, gutachterlich zu untersuchen, welche Möglichkeiten für das Land Brandenburg bestehen, die Übernahme von Flüchtlingen aus einem anderen Bundesland zu regeln, insbesondere seit Inkrafttreten der Regelung des § 45 Abs. 2 Asylgesetz. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auf folgende Rechtsfragen gerichtet werden:

Kann das Land Brandenburg auch eine Vereinbarung über die Aufnahme von Flüchtlingen aus einem anderen Bundesland in seinen Kommunen treffen oder erstreckt sich die Kooperationsmöglichkeit nur auf die Erstaufnahme?

Wenn ja, wie könnte eine solche Regelung ausgestaltet sein?

Wäre eine Zustimmung der Kommunen erforderlich?

Welche weiteren Rechtsfolgen hätte eine solche Vereinbarung insbesondere für die behördlichen und gerichtlichen Zuständigkeiten?

Bedürfte es einer Klarstellung auf der Ebene des Bundesrechts?

B. Stellungnahme

I. Der gesetzliche Rahmen für die Aufnahme von Asylbegehrenden in den Ländern

Bevor auf die Rechtsfragen im Einzelnen eingegangen wird, sollen kurz die wesentlichen rechtlichen Vorgaben für die Aufnahme von Asylbegehrenden in den (Bundes-)Ländern dargestellt werden.¹

Dabei wird im Folgenden der Begriff „Asylbegehrender“ und nicht der Begriff „Flüchtling“ verwendet. „Flüchtling“ ist nach § 3 des Asylgesetzes (AsylG) nur, wer die Voraussetzungen für den Flüchtlingsschutz im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllt, also aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe sein Heimatland verlassen hat. Der Begriff des Asylbegehrenden, den das Asylgesetz im Zusammenhang

¹ Ein detaillierter Überblick mit Hinweisen zur Praxis findet sich bei *Döhring*, Rechtsrahmen der Verteilung von Flüchtlingen, SchIHA 2016, S. 406 ff.

mit den Bestimmungen zur Unterbringung und Verteilung von Ausländern verwendet, ist hingegen weiter. Zum einen sind auch Ausländer einbezogen, die zwar Asyl begehren, aber die Voraussetzungen für die Zuerkennung eines Schutzstatus nicht erfüllen. Zum anderen umfasst der Asylantrag² nach § 13 Abs. 2 AsylG sowohl das Begehren, Asyl im eigentlichen Sinne, also Schutz vor politischer Verfolgung gem. Art. 16a GG, zu erhalten, als auch das Begehren auf Anerkennung als Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigter.³

Der Asylantrag ist regelmäßig⁴ bei der Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zu stellen, die der für die Aufnahme des Ausländers zuständigen (Erst-)Aufnahmeeinrichtung zugeordnet ist (§ 14 Abs. 1 Satz 1 AsylG). Damit verbunden ist nach § 47 AsylG die Pflicht, in dieser Aufnahmeeinrichtung für eine bestimmte Zeit⁵ zu wohnen.

Die Schaffung und Unterhaltung der (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen ist nach § 44 Abs. 1 Satz 1 AsylG Sache der Länder. Die Verteilung der Asylbegehrenden auf die Länder erfolgt durch Bestimmung der zuständigen Aufnahmeeinrichtung.

Hierzu können die Länder nach § 45 Abs. 1 AsylG durch Vereinbarung einen Schlüssel für die Aufnahme von Asylbegehrenden durch die einzelnen Länder (Aufnahmequote) festlegen. Solange eine solche Vereinbarung nicht besteht, richtet sich die Aufnahmequote nach dem Königsteiner Schlüssel.⁶ Nach dem Schlüssel des Jahres 2016⁷ gilt danach beispielweise für das Land Brandenburg eine Quote von ca. 3 Prozent, während das Land Berlin etwa 5 Prozent der Asylbegehrenden aufnehmen muss.

² Ausländer, die zwar um Asyl nachsuchen, aber noch keinen förmlichen Antrag gestellt haben, bezeichnet § 63a AsylG als „Asylsuchende“. Für Ausländer, die unerlaubt einreisen und nicht um Asyl nachsuchen, enthält § 15a Aufenthaltsgesetz Sonderregelungen über die Verteilung, auf die im Folgenden nicht eingegangen wird.

³ Flüchtlingsschutz und subsidiärer Schutz wird zusammenfassend als „internationaler Schutz“ bezeichnet. Ein Ausländer ist nach § 4 AsylG subsidiär Schutzberechtigter, wenn er stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass ihm in seinem Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht.

⁴ Ausnahmen sind in § 14 Abs. 2 AsylG geregelt, etwa für Ausländer, die sich in Haft befinden. In diesen Fällen ist der Antrag beim BAMF zu stellen.

⁵ Die Einzelheiten sind in den §§ 47 bis 49 AsylG geregelt.

⁶ Hierbei handelt es sich um einen vom Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz im Bundesanzeiger veröffentlichten Schlüssel, der auf Grundlage der Steuereinnahmen und der Bevölkerungszahl der Länder errechnet wird.

⁷ Bekanntmachung des Königsteiner Schlüssels für das Jahr 2016 vom 6. Juni 2016 (Gemeinsame Wissenschaftskonferenz – Büro –), BAnz AT vom 20. Juni 2016 B1. Der Schlüssel für 2017 ist noch nicht veröffentlicht.

Die Verteilung erfolgt zentral durch das BAMF (sog. Erstverteilung Asylbegehrender – EASY). Verfügt die Aufnahmeeinrichtung, bei der der Ausländer sich zunächst⁸ gemeldet hat, über einen freien Unterbringungsplatz im Rahmen der Aufnahmequote und bearbeitet die dortige Außenstelle des BAMF Asylanträge aus dem Herkunftsland des Ausländers, ist nach § 46 Abs. 1 Satz 2 AsylG diese Aufnahmeeinrichtung zuständig.⁹ Im Übrigen gilt § 46 Abs. 2 Satz 2 AsylG. Maßgebend sind danach zunächst die Aufnahmequoten, in diesem Rahmen die vorhandenen freien Unterbringungsplätze und sodann die Bearbeitungsmöglichkeiten der jeweiligen Außenstelle des BAMF. Von mehreren danach in Betracht kommenden Aufnahmeeinrichtungen wird die nächstgelegene als zuständig benannt.

Endet die Verpflichtung, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (§§ 47 bis 49 AsylG), werden die Asylbegehrenden innerhalb des zuständigen Landes aufgrund landesrechtlicher Regelungen verteilt (§ 50 AsylG). Nach § 53 Abs. 1 Satz 1 AsylG soll die Unterbringung in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften erfolgen. In Brandenburg finden sich die entsprechenden Bestimmungen im Landesaufnahmegesetz und der auf Grundlage dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen¹⁰.

II. Ländervereinbarungen nach § 45 Abs. 2 AsylG

Neben einer Vereinbarung zwischen allen Ländern über die Aufnahmequote ermöglicht § 45 AsylG auch Vereinbarungen zwischen zwei oder mehr Ländern. Nach § 45 Abs. 2 AsylG können zwei oder mehr Länder „vereinbaren, dass Asylbegehrende, die von einem Land entsprechend seiner Aufnahmequote aufzunehmen sind, von einem anderen Land aufgenommen werden.“ Diese Vorschrift wurde im Jahr 2015 durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz¹¹ eingefügt.

⁸ Ein Ausländer, der bei einer Grenz-, Ausländer- oder Polizeibehörde um Asyl nachsucht, ist nach §§ 18 Abs. 1 und 19 Abs. 1 AsylG unverzüglich an die zuständige oder, sofern diese nicht bekannt ist, an die nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung zur Meldung weiterzuleiten.

⁹ Sonderregelungen gelten für das beschleunigte Verfahren nach § 30a AsylG. In diesem Fall ist nach § 46 Abs. 1 Satz 1 AsylG die besondere Aufnahmeeinrichtung nach § 5 Abs. 5 AsylG zuständig, die über einen freien Unterbringungsplatz im Rahmen der Quote nach § 45 AsylG verfügt und bei der die ihr zugeordnete Außenstelle des BAMF Asylanträge aus dem Herkunftsland dieses Ausländers bearbeitet.

¹⁰ Hier insb. die Verordnung über die Durchführung des Landesaufnahmegesetzes vom 19. Okt. 2016, GVBl. II Nr. 55.

¹¹ Gesetz vom 20. Okt. 2015, BGBl. I, S. 1722.

1. Begrenzung der Kooperationsmöglichkeit auf die Erstaufnahme?

a) Regelungen in den bestehenden Vereinbarungen

aa) Vereinbarung zwischen Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern vor Inkrafttreten des § 45 Abs. 2 AsylG

Bereits vor Erlass der Regelung in § 45 Abs. 2 AsylG wurde zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Land Mecklenburg-Vorpommern eine Vereinbarung über die Aufnahme von Asylbegehrenden getroffen.¹² Diese Vereinbarung betrifft jedoch allein die zeitlich begrenzte Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung. Die Vereinbarung sieht vor, dass Hamburg die Aufnahmeeinrichtung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Nostorf/Horst als Wohnaußenstelle der Hamburger Aufnahmeeinrichtung mitnutzt. Unterzubringenden Ausländern wird dabei nach kurzer Erstaufnahme in der Anlaufstelle in Hamburg eine Unterkunft in der Wohnaußenstelle in Mecklenburg-Vorpommern zur Verfügung gestellt, die von diesen im Rahmen der asylrechtlichen Wohnverpflichtung zu nutzen ist. Die vorübergehende Unterbringung in Mecklenburg-Vorpommern führt nach der Vereinbarung zu keiner länderübergreifenden Umverteilung der betroffenen Personen. Für ausländerbehördliche Angelegenheiten und für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes soll nach der Vereinbarung die Freie und Hansestadt Hamburg zuständig bleiben.

Die Zulässigkeit einer solchen Vereinbarung war nicht abschließend geklärt. Eine ausführliche Analyse von *Hummel* aus dem Jahr 2008¹³ kam zu dem Ergebnis, dass Bundesrecht einer solchen Kooperation nicht entgegenstehe und auch denkbar sei, auf die in Hamburg gelegene Anlaufstelle zu verzichten und die mit dieser im Zusammenhang stehenden Angelegenheiten in der Aufnahmeeinrichtung in Mecklenburg-Vorpommern zu konzentrieren. Teilweise wurde aber auch vertreten, dass die Länder wegen des Gesetzeswortlauts des

¹² Die erste Vereinbarung datiert aus dem Jahr 2006, vgl. HH Bü-Drs. 18/4496. Die aktuelle Vereinbarung wurde 2012 abgeschlossen, sie ist unter folgendem Link abrufbar:

http://daten.transparenz.hamburg.de/Dataport.HmbTG.ZS.Webservice.GetRessource100/GetRessource100.svc/76fa23f4-1ce3-415b-b3e8-4a2b04075dd3/Akte_038.80-10.pdf.

¹³ *Hummel*, Länderkooperationen bei Schaffung und Unterhaltung von Aufnahmeeinrichtungen für Ausländer, DVBl. 2008, S. 84, 92.

§ 44 Abs. 1 AsylG die erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen selbst schaffen und unterhalten müssen.¹⁴

Diese rechtlichen Zweifel dürften ein dafür Grund gewesen sein, dass die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder mit Beschluss vom 26. März 2015 die Bundesregierung aufgefordert hat, unverzüglich Gesetzentwürfe zur Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Unterbringung von Flüchtlingen auch außerhalb der jeweiligen Landesgrenzen der zur Aufnahme verpflichteten Länder auf der Basis von Vereinbarungen vorzulegen.¹⁵

Dieser Forderung ist der Bundesgesetzgeber durch Einfügung des § 45 Abs. 2 AsylG nachgekommen. Aufgrund dieser Ergänzung dürfte es nunmehr unzweifelhaft sein, dass Vereinbarungen nach Art der Vereinbarung zwischen Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern zulässig sind.

bb) Vereinbarungen nach Inkrafttreten des § 45 Abs. 2 AsylG

Im Jahr 2016 hat die Freie und Hansestadt Hamburg auch mit dem Land Schleswig-Holstein eine Verwaltungsvereinbarung über eine – zeitlich auf höchstens sechs Monate begrenzte – Unterbringung von Asylbegehrenden geschlossen, die im Wesentlichen der mit Mecklenburg-Vorpommern getroffenen Vereinbarung entspricht.¹⁶

Ebenfalls im Jahr 2016 haben außerdem die Länder Berlin und Brandenburg eine Vereinbarung über die vorübergehende Aufnahme von Asylbegehrenden abgeschlossen.¹⁷ Die

¹⁴ Marx, AsylVfg, 7. Aufl. 2009, § 44 Rn. 9; weitere Nachweise bei Hummel (Fn. 13), S. 90.

¹⁵ Wiedergegeben in der Antwort der Landesregierung Brandenburg zu Frage 2 der Kleinen Anfrage Nr. 686, LT-Drs. 6/1883.

¹⁶ Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 18/6386.

¹⁷ Die Vereinbarung ist bislang nicht veröffentlicht. Zum Inhalt der Vereinbarung siehe die Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 2279, LT-Drs. 6/5754, sowie die Pressemitteilung der Berliner Senatskanzlei vom 6. Sept. 2016, hier abrufbar:

<https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2016/pressemitteilung.514815.php>.

Gem. Art. 94 Satz 2 LV i.V.m. Ziff. II der Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung über die Unterrichtung des Landtages nach Artikel 94 der Verfassung des Landes Brandenburg vom 7. Okt. 2010 (GVBl. I Nr. 31), geändert durch 1. Änderung der Vereinbarung vom 26. Sept. 2013 (GVBl. I Nr. 26), muss die Landesregierung den Landtag über den beabsichtigten Abschluss eines Verwaltungsabkommens unterrichten. Die Unterrichtung enthält den voraussichtlichen Text des Verwaltungsabkommens und die für den Abschluss sprechenden Gründe. Eine solche Unterrichtung ist beispielsweise erfolgt bei der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Ministerium des Innern und für Kommunales des

Vereinbarung sieht vor, dass bis zu 995 Asylbegehrende, die im Rahmen der Erstverteilung im EASY-Verfahren nach Berlin verteilt worden sind, für maximal sechs Monate in der Erstaufnahmeeinrichtung in Wünsdorf untergebracht werden.

Die bestehenden Vereinbarungen beschränken die Zusammenarbeit also auf die Unterbringung im Rahmen der Erstaufnahme.

b) Rechtslage nach Inkrafttreten des § 45 Abs. 2 AsylG

Damit stellt sich die Frage, ob Vereinbarungen im Sinne des § 45 Abs. 2 AsylG allgemein auf die Zusammenarbeit im Bereich der Erstaufnahme beschränkt sind oder ob solche Vereinbarungen auch die (daran anschließende) Aufnahme in den Kommunen umfassen können.

aa) Bislang vertretene Rechtsauffassungen

(1) Landesregierung Brandenburg

Die Landesregierung des Landes Brandenburg hat in Antworten auf parlamentarische Anfragen Zweifel an der Zulässigkeit eines solchen Vereinbarungsinhalts geäußert. Aus § 45 Abs. 2 und § 46 Abs. 2a AsylG ergebe sich, dass eine solche Vereinbarung auf das Erstaufnahmeverfahren beschränkt sei. § 50 AsylG lasse es nicht zu, dass auch die Folgeunterbringung nach der Erstaufnahme in einem anderen Bundesland erfolge. Der Gesetzgeber habe in § 45 Abs. 2 Satz 3 AsylG eindeutig klargestellt, dass eine solche Vereinbarung die Aufnahmequote nach § 45 Abs. 1 AsylG nicht berührt. Abweichende Regelungen der Länder bedürften eines Staatsvertrages. Allerdings müssten sich Staatsverträge auf einen Gegenstand der Landesgesetzgebung beziehen. Das im Asylgesetz abschließend bundesrechtlich geregelte Erstaufnahmeverfahren enthalte keine solche Öffnungsklausel.¹⁸

(2) Freie und Hansestadt Hamburg

Eine abweichende Auffassung vertritt die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration der Freien und Hansestadt Hamburg in einer Internetveröffentlichung.¹⁹ Für die Folgeunterbringung sei ein Staatsvertrag erforderlich, um Hamburgischen Behörden und

Landes Brandenburg und der Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin über die Unterbringung von Abschiebungshäftlingen, siehe Unterrichtung 6/105.

¹⁸ LT-Drs. 6/4393 und LT-Drs. 6/4779.

¹⁹ http://www.hamburg.de/fluechtlinge-fragen-antworten/#anker_6.

Dienststellen polizeirechtliche Befugnisse auf dem Gebiet eines anderen Landes zu verleihen. Darüber hinaus widerspreche eine dauerhafte externe Unterbringung dem Aufenthaltsrecht und der dort vorgesehenen gleichmäßigen Verteilung der Flüchtlinge auf Deutschland. Schließlich würden sich Probleme bei der Zuständigkeit für solche sozialen Leistungen (zum Beispiel Kosten der Unterkunft, Kita-Platz, Beschulung von Kindern und Jugendlichen) und Dienste (zum Beispiel Jobcenter) ergeben, die die örtliche Zuständigkeit am Aufenthaltsort der Berechtigten festmachen.

Da die Herausforderung der Unterbringung und Integration von Flüchtlingen eine nationale Herausforderung sei, habe der Hamburger Senat bereits 2014 mit anderen Bundesländern Gespräche aufgenommen, um die räumliche Verteilung von Asylbewerbern anders zu regeln. Daraufhin hätten die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder und die Bundeskanzlerin einvernehmlich beschlossen, die Möglichkeiten für eine räumlich flexiblere Unterbringung von Flüchtlingen zu schaffen.

Eine dauerhafte Unterbringung von Geflüchteten in anderen Bundesländern sei nunmehr zwar rechtlich möglich, setze aber die Zustimmung der Kommunen vor Ort voraus. Die bisher geführten Gespräche hätten keine Zustimmung hervorbringen können, weshalb eine dauerhafte "auswärtige Unterbringung" derzeit keine realistische Option darstelle.

(3) Juristisches Schrifttum

Im Schrifttum wird diese Frage, soweit ersichtlich, bislang noch nicht ausführlich behandelt.

Hummel hat bereits zur Rechtslage vor Einfügung des § 45 Abs. 2 AsylG die Auffassung vertreten, dass weitgehende Kooperationsmöglichkeiten bestehen. Hinsichtlich der Folgeunterbringung in Gemeinschaftsunterkünften seien die Länder von Rechts wegen nicht daran gehindert zusammenzuwirken. Für die weitere Unterbringung seien die Länder ohnehin zuständig; wie sie diese Aufgabe wahrnehmen, sei Sache der Länder.²⁰

Auch die Literatur, die sich mit der Neuregelung befasst, geht von einer umfassenden Kooperationsmöglichkeit aus. Nach *Kluth*²¹ ermöglicht § 45 Abs. 2 AsylG den Ländern, vo-

²⁰ *Hummel* (Fn. 13), S. 92.

²¹ *Kluth*, Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, ZAR 2015, S. 337, 339.

rübergehend oder auf Dauer günstigere kooperative Lösungen für die Unterbringung von Flüchtlingen zu organisieren, ohne dass dabei die Grundsätze der Lastenverteilung angetastet werden. Dieses Gestaltungsinstrument sei insbesondere vor dem Hintergrund der regional sehr unterschiedlichen Belastung der Wohnungsmärkte sinnvoll. Aus dem Hinweis auf die Wohnungsmärkte wird deutlich, dass *Kluth* nicht von einer Beschränkung der Kooperationsmöglichkeiten auf die Erstaufnahme ausgeht, da für die Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen die Lage am Wohnungsmarkt ohne Relevanz ist. Nach *Heusch*²² erfüllt das abgebende Land durch die Unterbringung der nach der Quote von ihm selbst aufzunehmenden Personen in dem kooperierenden aufnehmenden Land seine eigene föderale Verpflichtung. Begrenzt sei die Kooperationsmöglichkeit insoweit, als die Ländervereinbarung bereits den Umfang der von der Kooperation erfassten Personengruppe angeben müsse und eine unbegrenzte Verlagerung der Aufgabenerledigung auf ein anderes Land damit ausgeschlossen sei. *Heusch* weist ebenfalls darauf hin, dass eine Verwaltungszusammenarbeit aufgrund der unterschiedlich angespannten Wohnungsmärkte und der damit zusammenhängenden Unterbringungsmöglichkeiten sinnvoll sein könne. Auch er geht also von der Möglichkeit der Erstreckung der Kooperation auf die Folgeunterbringung außerhalb der Erstaufnahme aus.

Damit kann festgehalten werden, dass derzeit überwiegend von der Zulässigkeit von Ländervereinbarungen zur Aufnahme von Asylbegehrenden ausgegangen wird, die über die Erstaufnahme hinausgeht.

bb) Auslegung der zugrundeliegenden Normen

Die Auslegung der rechtlichen Grundlagen für solche Ländervereinbarungen bestätigt diese Auffassung. Dabei ist zu beachten, dass für diese Auslegung allein die Frage maßgeblich ist, ob das Bundesrecht interföderalen Vereinbarungen über die Aufnahme von Asylbegehrenden außerhalb der Erstaufnahme entgegensteht oder nicht. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob eine solche Vereinbarung im Wege eines Staatsvertrages und damit unter Einbeziehung des parlamentarischen Gesetzgebers zu schließen ist oder ob ein von der Exekutive abgeschlossenes Verwaltungsabkommen genügt. Dies ist keine Frage des Verhältnisses von Bundesrecht und Landesrecht, sondern eine Frage der Reichweite des Vorbehaltes des Gesetzes (dazu im Einzelnen unter B.II.5.).

²² *Heusch*, in: Kluth/Heusch, Beck'scher Online-Kommentar Ausländerrecht, 12. Ed., Stand Nov. 2016, § 45 AsylG Rn. 8 f.

(1) Begriff der „Aufnahme“ im Asylgesetz

Aus dem Wortlaut des § 45 Abs. 2 Satz 1 AsylG ergibt sich keine Beschränkung der Kooperationsmöglichkeiten auf die Erstaufnahme. Vielmehr wird allgemein formuliert, dass Asylbegehrende aufgrund der Vereinbarung von einem anderen Land „aufgenommen werden“ können.

Unter „Aufnahme“ in diesem Sinne versteht das Asylgesetz nicht lediglich die Erstaufnahme.²³ Den Begriff der „Erstaufnahme“ verwendet das Asylgesetz an keiner Stelle. Dass die Aufnahme im Sinne des Asylgesetzes nicht lediglich die Erstaufnahme umfasst, ergibt sich aus § 52 AsylG. Danach wird die „Aufnahme von Asylbegehrenden“ u.a. in den Fällen des § 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 AsylG und des § 51 AsylG auf die Quoten nach § 45 AsylG angerechnet. Im Fall des § 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 AsylG handelt es sich um Minderjährige, deren gesetzlicher Vertreter nicht verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Bei der Regelung des § 51 AsylG geht es um Asylbegehrende, die nicht oder nicht mehr in einer Erstaufnahmeeinrichtung wohnen müssen und aus humanitären Gründen (z.B. Familienzusammenführung) nicht innerhalb des Landes, sondern in ein anderes (Bundes-)Land verteilt werden möchten. In beiden Fallgestaltungen wurden die Personen also gerade nicht in einer Erstaufnahmeeinrichtung des betroffenen Landes aufgenommen. Gleichwohl wird die Unterbringung in diesem Land (etwa in einer Gemeinschaftsunterkunft) in § 52 AsylG als „Aufnahme“ bezeichnet.

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass das Gesetz in vielen Bestimmungen von der für die „Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung“ spricht, womit die (zentrale) Erstaufnahmeeinrichtung gem. § 5 Abs. 3 AsylG gemeint ist. Denn aus der Zuständigkeit der Erstaufnahmeeinrichtung für die Aufnahme folgt zugleich die Zuständigkeit des Landes für die weitere Unterbringung des Asylbegehrenden innerhalb des Landes.²⁴ Dies ergibt sich aus § 50 Abs. 1 Satz 1 AsylG, der die Voraussetzungen regelt, unter denen Auslän-

²³ Bereits § 22 der ursprünglichen Fassung des Asylverfahrensgesetzes (Gesetz vom 16. Juli 1982, BGBl I, S. 946) sah eine Verteilung auf die Länder und eine Verpflichtung zur „Aufnahme“ der auf sie verteilten Ausländer vor. Da eine Differenzierung zwischen Erstaufnahme und Folgeunterbringung nicht vorgesehen war, bezog sich der Begriff der Aufnahme von vornherein auf die gesamte Dauer des Asylverfahrens.

²⁴ Marx (Fn. 14), § 52 Rn. 4. Dass die Vereinbarung nach § 45 Abs. 2 AsylG zu einer Zuständigkeitsverlagerung führt, ergibt sich aus § 46 Abs. 2a Satz 1 AsylG. Die Vorschrift lautet: „Ergibt sich aus einer Vereinbarung nach § 45 Absatz 2 Satz 1 eine von den Absätzen 1 und 2 abweichende Zuständigkeit, so wird die nach der Vereinbarung zur Aufnahme verpflichtete Aufnahmeeinrichtung mit der tatsächlichen Aufnahme des Ausländers zuständig.“

der aus der Aufnahmeeinrichtung zu entlassen und innerhalb des Landes zu verteilen sind. Dementsprechend bezieht sich die „Aufnahme“quote nach § 45 Abs. 1 AsylG nicht nur auf die Erstaufnahme, sondern allgemein auf die Aufnahme der Asylbegehrenden. Selbst wenn sich eine Vereinbarung nach § 45 Abs. 2 AsylG daher nur auf die Zuständigkeit für die Erstaufnahme beziehen sollte, folgte aus der Zuständigkeit für die Erstaufnahme auch die Zuständigkeit des Landes für die nachfolgende Unterbringung, soweit die Vereinbarung nichts anderes vorsieht.

Ein Verständnis des Begriffs der „Aufnahme“, das sich auf die Erstaufnahme beschränkt, stünde zudem im Widerspruch mit der Verwendung des Begriffs in der EU-Aufnahmerichtlinie.²⁵ Die Richtlinie gilt allgemein für die Aufnahme von „Antragstellern“. Dies sind nach Art. 2 Buchst. b) der Richtlinie Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, über den noch nicht endgültig entschieden wurde. Die „Aufnahme“ im Sinne der Richtlinie bezieht sich also auf die gesamte Dauer des Antragsverfahrens.

Auch der Landesgesetzgeber legt diesen Aufnahmebegriff zugrunde, wenn er in § 1 LAufnG davon spricht, dass das Gesetz „die Aufnahme“ von aus dem Ausland zugewanderten Personen in den Landkreisen und kreisfreien Städten regelt, soweit das Land zur Aufnahme dieser Personen gesetzlich verpflichtet ist oder sich hierzu verpflichtet hat.

(2) Weitere systematische Überlegungen

Gegen eine Verengung des Aufnahmebegriffs in § 45 Abs. 2 AsylG auf die Erstaufnahme spricht zudem der systematische Zusammenhang mit § 46 Abs. 2a Satz 2 AsylG. Nach dieser Vorschrift wird, soweit möglich, eine Ländervereinbarung nach § 45 Abs. 2 AsylG bei der Verteilung nach dem EASY-System berücksichtigt. Betroffene Ausländer werden danach also unmittelbar der Erstaufnahmeeinrichtung des aufnehmenden Landes zugewiesen, ohne dass es zu einer „Zwischenstation“ in dem abgebenden Land kommt. Wird so verfahren, können die individuellen Personen, die einem Land zugewiesen werden, nicht in jedem Fall danach unterschieden werden, ob es sich um Personen handelt, die dem aufnehmenden Land ohnehin zugewiesen worden wären, oder um Personen, die dem Land aufgrund der Vereinbarung zusätzlich zugewiesen wurden. Da bei einer Vertei-

²⁵ Richtlinie 2013/33/EU vom 26. Juni 2013, ABl. EU Nr. L 180, S. 96.

lung nach § 46 Abs. 2a Satz 2 AsylG von vornherein nur eine Zuständigkeit des aufnehmenden Landes besteht, gibt es für einen automatischen Wechsel der Zuständigkeit zum abgebenden Land nach Beendigung des Aufenthalts in der Erstaufnahme keinen Anknüpfungspunkt. Vielmehr verbleibt nach der Konzeption dieser Vorschrift die Zuständigkeit für die Aufnahme während der gesamten Dauer des Asylverfahrens grundsätzlich²⁶ bei dem erstaufnehmenden Land. Soll dies vermieden werden, muss die Ländervereinbarung, wie in der Vereinbarung zwischen Brandenburg und Berlin geschehen, ausdrücklich vorsehen, dass lediglich Personen aufgenommen werden, die zuvor dem abgebenden Land zugeteilt worden sind.

Diesen systematischen Erwägungen kann nicht entgegengehalten werden, dass nach § 45 Abs. 2 Satz 3 AsylG die Aufnahmequote nach dem Königsteiner Schlüssel von der Vereinbarung unberührt bleibt. Damit wird lediglich betont, dass das aufnehmende Land sich wegen der Aufnahme zusätzlicher Asylbegehrender nicht auf eine Übererfüllung der Quote berufen kann und dass umgekehrt dem abgebenden Land keine Untererfüllung der Quote vorgehalten werden kann.²⁷

(3) Gesetzesbegründung

Auch aus der Gesetzesbegründung lässt sich Abweichendes nicht ableiten. Dort heißt es: „Um die Möglichkeiten zur gegenseitigen Unterstützung der Bundesländer untereinander bei der Unterbringung von Asylbewerbern zu verbessern, werden mit dieser Regelung die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen, um die Unterbringung von Asylbewerbern auch außerhalb der jeweiligen Landesgrenzen der zur Aufnahme verpflichteten Länder auf der Basis von Vereinbarungen zu ermöglichen.“²⁸ Die einbringenden Fraktionen verwenden hier den Begriff „Unterbringung“. Dieser Begriff wird in der Überschrift des Abschnitts 5 des Asylgesetzes („Unterbringung und Verteilung“) verwendet und bezieht sich, wie sich aus der Überschrift zu § 53 AsylG („Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften“) ergibt, nicht nur auf die Erstaufnahme.

²⁶ Die Voraussetzungen für eine länderübergreifende Verteilung nach der Erstaufnahme sind in § 51 AsylG geregelt.

²⁷ *Bender/Bethke*, in: Hofmann, *Ausländerrecht*, 2. Aufl. 2016, § 45 AsylG Rn. 2.

²⁸ Begründung zu Art. 1 Nr. 13 Buchst. b des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD, BT-Drs. 18/6185, S. 33.

(4) Sinn und Zweck der Regelung

Schließlich spricht auch der Sinn und Zweck der Verteilung auf die Länder gegen eine einengende Auslegung. Die Regelungen sollen gewährleisten, dass die Aufgaben einschließlich der damit verbundenen Lasten gerecht auf die Länder verteilt werden. Soweit sich zwei Länder einigen, die Aufgaben untereinander abweichend zu verteilen, kann davon ausgegangen werden, dass diese individuelle Verteilung zwischen diesen Ländern eine sachgerechtere Verteilung darstellt als die allgemeine Quote, ohne dass dies zu Lasten der anderen Länder geht. Ein sachlicher Grund, warum Bundesrecht Ländervereinbarungen auf die Erstaufnahme beschränken sollte, ist daher nicht ersichtlich.

(5) Ergänzende verfassungsrechtliche Überlegungen

Ergänzend ist zu bedenken, dass die Aufnahme von Asylbegehrenden in die Verwaltungszuständigkeit der Länder²⁹ fällt. Zur Länderhoheit gehört daher auch die Frage der Zusammenarbeit mit anderen Ländern in diesem Bereich. Somit stellt sich die Frage, ob eine Beschränkung der Kooperationsmöglichkeiten durch Bundesrecht auf die Erstaufnahme überhaupt kompetenzgemäß wäre.

Die Regelungskompetenz des Bundes für eine solche Beschränkung ist nicht zweifelsfrei zu bejahen, da die Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen für das Asyl(verfahrens-)recht nicht abschließend geklärt ist. Teilweise wird vertreten, dass sich die Kompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG (Aufenthaltsrecht der Ausländer) ergibt, teilweise wird die Bundeskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 6 GG (Angelegenheiten der Flüchtlinge) hergeleitet.³⁰ Nach Art. 72 Abs. 2 GG ist die Bundeskompetenz für das Aufenthaltsrecht der Ausländer – anders als die Zuständigkeit für die Angelegenheiten der Flüchtlinge – nur gegeben, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Dies ist für die allgemeine Regelung der Verteilung der Asylbegehrenden auf die Länder unzweifelhaft

²⁹ Auch eine Zuständigkeit der Kommunen nach den landesrechtlichen Zuständigkeitsbestimmungen ist im Verhältnis zum Bund eine Durchführung der Gesetze durch das Land.

³⁰ Siehe dazu Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Verfassungsrechtliche Aspekte der von der Fraktion DIE LINKE beantragten Asylrechtsreform, WD 3 – 3000 – 177/15, S. 5, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/405546/8302cbf8702772bf16fd39b4a8c7d1d7/wd-3-177-15-pdf-data.pdf>.

der Fall, während ein Erfordernis für ein Verbot einer Vereinbarung zwischen zwei Ländern über eine abweichende Verteilung nicht erkennbar ist.

Da, wie oben dargelegt, der Begriff der Flüchtlinge enger ist als der Begriff der Asylbegehrenden spricht einiges dafür, dass sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Asyl(verfahrens-)Recht nicht allein auf die Regelungszuständigkeit für Angelegenheiten der Flüchtlinge stützen kann, sondern (jedenfalls auch) auf den Kompetenztitel für das Aufenthaltsrecht der Ausländer. Dann könnte eine Beschränkung der Kooperationsmöglichkeiten der Länder mangels Erforderlichkeit im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG bundesrechtlich nicht geregelt werden. Diese Frage bedarf hier aber keiner abschließenden Entscheidung, da eine solche kompetenzrechtlich problematische Beschränkung im Bundesrecht nicht normiert ist.

Unabhängig von der Zuordnung zu einem Kompetenztitel ist zudem zu berücksichtigen, dass die Länder nach Art. 84 Abs. 1 GG bei Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit (wie im Fall der Aufnahme von Asylbegehrenden) die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren selbst regeln können. Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen.³¹ Nur in Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Für das Asylverfahrensrecht ist davon in § 88a AsylG nur für die Regelung des § 60 AsylG über (Wohnsitz-)Auflagen Gebrauch gemacht worden.

(6) Ergebnis/Erfordernis einer bundesrechtlichen Klarstellung?

Damit kann festgehalten werden, dass Bundesrecht die Kooperationsmöglichkeiten der Länder bei der Aufnahme von Asylbegehrenden nicht auf die Erstaufnahme beschränkt. Ländervereinbarungen können sich auch auf die Aufnahme außerhalb der Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung beziehen.

Aus dem Gesagten ergibt sich zugleich, dass eine Klarstellung des Bundesrechts, aus der sich die Zulässigkeit einer Ländervereinbarung über die Aufnahme außerhalb der Erstaufnahme ergibt, rechtlich nicht erforderlich ist. Eine entsprechende Klarstellung wäre aber selbstredend möglich. Wollte der Bundesgesetzgeber hingegen die Kooperationsmöglich-

³¹ Dazu in Bezug auf die Aufnahme von Asylbegehrenden *Hummel* (Fn. 13), S. 86 f.

keiten der Länder auf die Erstaufnahme beschränken, bedürfte es einer ergänzenden einschränkenden Regelung in § 45 AsylG. Dies wäre jedoch aufgrund der nicht eindeutigen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine solche Beschränkung nicht frei von rechtlichen Bedenken.

2. Mögliche Inhalte einer Vereinbarung

Die Mindestinhalte einer Vereinbarung über die Aufnahme von Asylbegehrenden schreibt § 45 Abs. 2 Satz 2 AsylG vor. Die Vereinbarung muss „Angaben zum Umfang der von der Vereinbarung betroffenen Personengruppe sowie einen angemessenen Kostenausgleich“ enthalten.

Aus der Formulierung „Angaben zum Umfang“ ist abzuleiten, dass die Vereinbarung zwar nicht zwingend die genaue Zahl der aufzunehmenden Personen nennen muss, dass sich der Umfang der Aufnahmepflicht aber jedenfalls annähernd aus der Vereinbarung ergeben muss. Dies ist erforderlich, um ausreichende Kapazitäten für eine ordnungsgemäße Aufnahme zu gewährleisten. Denkbar ist beispielsweise, eine Höchstgrenze zu vereinbaren.

Das Gebot zur Regelung eines „angemessenen“ Kostenausgleichs bedeutet, dass der vereinbarte Ausgleich die voraussichtlichen Kosten im Wesentlichen decken muss. Eine centgenaue Einzelfallabrechnung muss nicht vorgesehen werden. Denkbar sind auch Pauschalen oder eine Kombination von Pauschalen und Einzelfallabrechnung.

Innerhalb dieses nur sehr grob vorgegebenen Rahmens sind die Länder frei, die Vereinbarung nach den jeweiligen Bedürfnissen und Möglichkeiten der Vereinbarungspartner auszugestalten. Dabei versteht sich, dass die allgemeinen Vorgaben des höherrangigen Rechts, beispielsweise zu den Aufnahmebedingungen, durch eine solche Vereinbarung nicht abbedungen werden können.

Die bestehenden Vereinbarungen enthalten beispielsweise Regelungen zu

- bestimmten Merkmalen der aufzunehmenden bzw. nicht aufzunehmenden Personengruppen (schulpflichtige Kinder, allein reisende Männer),
- einer Höchstdauer der Aufnahme,
- einzelnen Leistungen der Unterbringung, Versorgung und Betreuung, die das aufnehmende Land gewährt (z.B. soziale Beratung, Verpflegung, Fahrt- und Dolmet-

scherleistungen, Sport- und Freizeitmöglichkeiten, Ausstattung der Unterkunftsräume, Wachschatz),

- dem Transfer zur Aufnahmeeinrichtung,
- Möglichkeiten der Vereinbarung von weiteren Einzelheiten der Durchführung,
- Modalitäten der Abrechnung,
- Laufzeit, Kündigung, Aussetzen der Vereinbarung.

3. Erfordernis der Zustimmung der Kommunen?

Ein rechtliches Erfordernis für eine Zustimmung der Kommunen zu einer Ländervereinbarung über die Aufnahme von Asylbegehrenden ist nicht ersichtlich.

Das Landesrecht sieht allerdings in bestimmten Fällen die Pflicht zu einer Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände vor. Nach Art. 97 Abs. 4 LV sind die Spitzenverbände rechtzeitig zu hören, bevor durch Gesetz oder Rechtsverordnung allgemeine Fragen geregelt werden, die die Gemeinden oder Gemeindeverbände unmittelbar berühren. Ergänzend verpflichtet § 1 Abs. 5 Satz 2 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) die Landesregierung, bei der Vorbereitung von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, die unmittelbar die Belange der Gemeinden und Landkreise³² berühren, mit den kommunalen Spitzenverbänden zusammenzuwirken.

Eine Beteiligungspflicht besteht demgemäß nur, wenn die Vereinbarung unmittelbar Belange der Kommunen berührt. Dies ist nicht der Fall, wenn die Vereinbarung sich auf die Erstaufnahme beschränkt, da hierfür gem. § 3 Abs. 2 und § 5 LAufnG eine Zuständigkeit des Landes besteht. Bezieht sich die Vereinbarung dagegen auf die Aufnahme der Asylbegehrenden allgemein, also auch auf die Aufnahme in den Kommunen im Rahmen der landesinternen Verteilung, sind Zuständigkeiten der Kommunen (§§ 2 und 3 Abs. 1 LAufnG) betroffen und damit deren Belange unmittelbar berührt. Dies gilt nicht nur für den Fall, dass Brandenburg sich gegenüber einem anderen Land verpflichtet, zusätzlich Asylbegehrende aufzunehmen, sondern auch für den Fall, dass ein anderes Land sich gegenüber Brandenburg verpflichtet, zusätzlich Asylbegehrende aufzunehmen, da auch hier Zuständigkeiten der Kommunen betroffen sind und eine solche Vereinbarung bei-

³² § 1 Abs. 5 BbgKVerf gilt gem. § 131 Abs. 1 Satz 1 BbgKVerf für die Landkreise entsprechend.

spielsweise Auswirkungen auf das Vorhalten von Unterbringungskapazitäten der Kommunen hat.

Eine Beteiligungspflicht setzt zudem voraus, dass es sich bei der Maßnahme des Landes um ein Gesetz, eine Rechtsverordnung oder eine Verwaltungsvorschrift handelt. Die Vereinbarung selbst fällt nicht unter eine dieser Kategorien. Etwas anderes gilt aber, wenn die Vereinbarung in der Form eines Staatsvertrages geschlossen wird. In diesem Fall bedarf es gem. Art. 91 Abs. 2 LV der Zustimmung des Landtages durch ein Zustimmungsgesetz. Hier löst also zwar nicht der Staatsvertrag, aber das Zustimmungsgesetz zum Staatsvertrag eine Pflicht zur Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände aus. Wird die Vereinbarung im Wege eines Verwaltungsabkommens abgeschlossen, entsteht eine Beteiligungspflicht nur, wenn etwaige Umsetzungsakte in Form von Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften erlassen werden, die Belange der Kommunen unmittelbar berühren.

Damit lässt sich festhalten, dass die kommunalen Spitzenverbände gem. Art. 97 Abs. 4 LV vor Erlass eines Zustimmungsgesetzes zu einem Staatsvertrag anzuhören sind, in welchem die Aufnahme von Asylbegehrenden, die sich nicht lediglich auf die Erstaufnahme bezieht, vereinbart wird.

4. Folgen für die behördlichen und gerichtlichen Zuständigkeiten

Aufgrund der Vielzahl der Zuständigkeitsbestimmungen und möglichen Fallgestaltungen lässt sich eine generelle Aussage für die Folgen einer Aufnahmevereinbarung auf die behördlichen und gerichtlichen Zuständigkeiten nicht treffen. Erforderlich ist vielmehr eine Auslegung der jeweiligen Zuständigkeitsregelung unter Berücksichtigung der Bestimmungen der Vereinbarung.

Auf einige Regelungen soll im Folgenden beispielhaft eingegangen werden.

a) Verwaltungsgerichtliche Zuständigkeiten

Für die örtliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte ist § 52 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) maßgeblich. In Streitigkeiten nach dem Asylgesetz ist gem. § 52 Nr. 2 Satz 3 VwGO das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk der Ausländer nach dem Asylgesetz seinen Aufenthalt zu nehmen hat. Geht es um eine Verteilungsentscheidung und wird gerade die Rechtmäßigkeit der Entscheidung angefochten, ist umstritten, ob in diesem Fall das Gericht des aktuellen Aufenthaltsortes oder des zugewiesenen

Aufenthaltsortes zuständig ist.³³ Außerhalb dieser Sondervorschrift gelten die allgemeinen Regelungen des § 52 VwGO. Abweichende Regelungen durch eine Aufnahmevereinbarung sind nicht möglich. Die Vereinbarungen der Freien und Hansestadt Hamburg³⁴ sehen daher eine Klausel vor, wonach Hamburg einen Ressourcenausgleich vornimmt, wenn die Verwaltungsgerichte oder andere Gerichtsbarkeiten des aufnehmenden Landes für Verfahren der aufgrund der Vereinbarungen in der Erstaufnahmeeinrichtung untergebrachten Asylbegehrenden zuständig sind.

b) Behördliche Zuständigkeiten

Unmittelbar an die Vereinbarung nach § 45 Abs. 2 AsylG knüpft die Zuständigkeitsregelung in § 46 Abs. 2a AsylG über die Bestimmung der zuständigen (Erst-)Aufnahmeeinrichtung. Ergibt sich aus einer solchen Vereinbarung eine von den allgemeinen Verteilungsregeln abweichende Zuständigkeit, so wird die nach der Vereinbarung zur Aufnahme verpflichtete Aufnahmeeinrichtung mit der tatsächlichen Aufnahme des Ausländers zuständig. Wie oben bereits dargelegt, wird damit auch die Zuständigkeit des Landes für die weitere Aufnahme festgelegt, soweit die Vereinbarung nichts Abweichendes vorsieht.

Für aufenthaltsrechtliche Entscheidungen sind gem. § 71 Abs. 1 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes die Ausländerbehörden zuständig. Die örtliche Zuständigkeit bestimmt sich nach den landesrechtlichen Regelungen.³⁵ Nach § 1 der Ausländer- und Asyl-Zuständigkeitsverordnung³⁶ nehmen die Landkreise und kreisfreien Städte die Aufgaben der Ausländerbehörde³⁷ als Ordnungsbehörden wahr. Daher gilt für die örtliche Zuständigkeit das Ordnungsbehördengesetz (OBG). Nach § 4 Abs. 1 OBG ist die Ordnungsbehörde örtlich zuständig, in deren Bezirk die zu schützenden Interessen verletzt oder gefährdet

³³ Siehe die Nachweise zur Rechtsprechung bei *Bender/Bethke* (Fn. 27), § 47 AsylG Rn. 13. Zur Konzentration der Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte in Brandenburg im Bereich des Asylrechts auf Grundlage des § 83 Abs. 2 und 3 AsylG siehe § 15 der Verordnung über gerichtliche Zuständigkeiten und Zuständigkeitskonzentrationen vom 2. Sept. 2014, GVBl. II Nr. 62, zuletzt geändert durch Verordnung vom 18. Aug. 2016, GVBl. II Nr. 49.

³⁴ Siehe Fn. 12 und 16.

³⁵ *Hofmann*, in: *Hofmann*, Ausländerrecht (Fn. 27), § 71 AufenthG Rn. 7 m.w.N. Für Asylbegehrende sind einige besondere örtliche Zuständigkeiten im Asylgesetz geregelt, z.B. in § 63a Abs. 3 AsylG (Zuständigkeit für den Ankunftsachweis).

³⁶ Verordnung vom 16. Sept. 1996, GVBl. II Nr. 36, S. 748, zuletzt geändert durch Art. 35 des Gesetzes vom 23. Sept. 2008, GVBl. I Nr. 12, S. 202, 210).

³⁷ Für bestimmte Aufgaben ist gem. § 3 der Ausländer- und Asyl-Zuständigkeitsverordnung die Zentrale Ausländerbehörde des Landes zuständig.

werden.³⁸ Dies ist dort der Fall, wo sich der Ausländer aufhält bzw. aufhalten will oder möglicherweise auch dort, wo er sich aufhalten soll.³⁹ Danach können auch mehrere Behörden örtlich zuständig sein. Entsprechend der allgemeinen Zuständigkeitsregelung in § 3 Abs.1 Nr. 3 VwVfG (das gem. § 1 VwVfGBbg auf das Verwaltungsverfahren im Land Brandenburg Anwendung findet) ist jedenfalls auch die Ausländerbehörde zuständig, in deren Bezirk der Ausländer seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat oder zuletzt hatte.⁴⁰ Der gewöhnliche Aufenthalt wird an dem Ort begründet, an dem sich jemand nicht nur vorübergehend aufhält. Als gewöhnlicher Aufenthalt ist in der Regel jedenfalls ein zeitlich zusammenhängender Aufenthalt von mehr als sechs Monaten anzusehen.⁴¹ Auch im Land Berlin richtet sich die örtliche Zuständigkeit der Ausländerbehörde nach dem gewöhnlichen Aufenthalt.⁴² Daraus ergibt sich, dass die ausländerbehördliche Zuständigkeit des abgebenden Landes Berlin aufgrund einer Ländervereinbarung mit Brandenburg über die Aufnahme von Asylbegehrenden im Regelfall dann nicht entfällt, wenn die Asylbegehrenden zunächst dem Land Berlin zugewiesen werden und von dort vorübergehend für nicht mehr als sechs Monate in einer Erstaufnahmeeinrichtung des aufnehmenden Landes Brandenburg untergebracht werden.

Für den Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes ist in § 10a Abs. 1 Satz 2 AsylbLG eine Sonderregelung für Vereinbarungen nach § 45 Abs. 2 AsylG verankert. Ist der Leistungsberechtigte von einer solchen Vereinbarung betroffen, so ist die Behörde zuständig,

³⁸ So zutreffend für die mit Brandenburg vergleichbare Rechtslage in Nordrhein-Westfalen OVG NRW, Beschl. vom 10. Juli 1997, Az. 18 B 1853/96, juris.

³⁹ OVG NRW, Beschl. vom 11. März 2008, Az. 18 B 210/08, juris, Rn. 6. Für einzelne Aufgaben wird die konkrete Zuständigkeit festgelegt durch den Organisationserlass des Ministeriums des Innern zur Durchführung des Asylverfahrensgesetzes in Brandenburg vom 6. März 1997, ABl. Nr. 13, S. 188.

⁴⁰ VG Cottbus, Beschl. vom 4. April 2016, Az. 4 L 47/16, juris: Zuständigkeit richtet sich nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG; ebenso VG Potsdam, Urt. vom 22. Jan. 2015, Az. 8 K 2344/12, juris, Rn. 18. Allerdings problematisieren die Verwaltungsgerichte nicht die vorrangige Geltung des OBG und zitieren Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg, die sich auf die Rechtslage in Berlin bezieht. Siehe auch *Hofmann*, in: *Hofmann, Ausländerrecht* (Fn. 26), § 71 AufenthG Rn. 7: gewöhnlicher Aufenthalt als „Daumenregel“ für die örtliche Zuständigkeit der Ausländerbehörden.

⁴¹ Siehe dazu die entsprechend anwendbare Definition in § 9 der Abgabenordnung; VG Augsburg, Beschl. vom 20. April 2004, Az. Au 6 S 04.469, juris, Rn. 16 m.w.N. Auch § 10a Abs. 3 AsylbLG enthält eine entsprechende Definition. Zu beachten ist aber, dass nach Satz 5 dieser Vorschrift der Bereich als gewöhnlicher Aufenthalt des Leistungsberechtigten gilt, in dem die nach § 46 Abs. 2a AsylG für seine Aufnahme zuständige Aufnahmeeinrichtung liegt, wenn eine Vereinbarung nach § 45 Abs. 2 AsylG getroffen wurde.

⁴² OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 2. Dez. 2009, Az. OVG 3 S 120.08, juris, Rn. 5 ff., mit Hinweis auf die Folgen unterschiedlicher Anknüpfungspunkte für die örtliche Zuständigkeit in den Regelungen der einzelnen Länder.

in deren Bereich die nach § 46 Abs. 2a AsylG für seine Aufnahme zuständige Aufnahme-einrichtung liegt.

Ein abweichender Ansatz wiederum gilt für Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII. So ist nach § 86 Abs. 7 SGB VIII für Leistungen an Kinder oder Jugendliche, die um Asyl nachsuchen oder einen Asylantrag gestellt haben, der örtliche Träger zuständig, in dessen Bereich sich die Person vor Beginn der Leistung tatsächlich aufhält. Unterliegt die Person einem Verteilungsverfahren, so richtet sich die örtliche Zuständigkeit nach der Zuweisungsentscheidung der zuständigen Landesbehörde; bis zur Zuweisungsentscheidung ist der tatsächliche Aufenthalt maßgeblich.⁴³

5. Staatsvertrag oder Verwaltungsabkommen?

Wie bereits dargelegt, ist es für die Frage der Zuständigkeit der Länder für Vereinbarungen über die Aufnahme von Asylbegehrenden nicht maßgeblich, ob diese Vereinbarung in Form eines Staatsvertrages oder eines Verwaltungsabkommens geschlossen wird. Welche Vereinbarungsform zu wählen ist, richtet sich nach der verfassungsrechtlich vorgegebenen Abgrenzung der Zuständigkeiten von Exekutive und Legislative. Verwaltungsabkommen der Exekutive dürfen gem. Art. 91 Abs. 2 LV nur dann geschlossen werden, wenn sich die Regelungen der Vereinbarung nicht auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen.

Eine gesetzliche Regelung ist insbesondere erforderlich, wenn

- ein Eingriff in Grundrechte⁴⁴ vorgenommen wird, insbesondere also Handlungspflichten für Privatpersonen oder Sanktionen normiert werden,
- Regelungen von wesentlicher Bedeutung getroffen werden sollen,
- Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung geregelt werden, etwa durch organisatorische Vorgaben oder Aufgabenzuweisungen (Art. 97 Abs. 3 Satz 1 LV),
- Regelungen über die Organisation der staatlichen Landesverwaltung oder Zuständigkeiten getroffen werden (Art. 96 Abs. 1 LV),

⁴³ Gleiches gilt nach § 88a Abs. 3 SGB VIII für Leistungen an unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche. Für die Verteilung dieser Personengruppe gelten die Sondervorschriften der §§ 42a bis d SGB VIII.

⁴⁴ Zum Freizügigkeitsrecht der Asylbegehrenden im Rahmen der länderübergreifenden Verteilung siehe Müller, Die länderübergreifende Verteilung von Ausländern, ZAR 2001, S. 166 ff.

- Leistungsansprüche mit Auswirkung auf den Haushalt geregelt werden (Art. 91 Abs. 2 und 101 Abs. 2 LV) oder
- bestehende Gesetze geändert werden sollen.

Die Abgrenzung ist nicht immer eindeutig. So ist fraglich, ob eine Vereinbarung, die eine Aufnahme von Asylbegehrenden auch außerhalb der Erstaufnahme vorsieht, einem Vorbehalt des Gesetzes unterfällt. Denn eine Rechtsgrundlage für eine solche Vereinbarung ist in § 45 Abs. 2 AsylG vorhanden und die Zuständigkeiten der Behörden und die daran anknüpfenden Aufenthaltspflichten ergeben sich aus den bundes- und landesrechtlichen Bestimmungen. Je nach Umfang der aufzunehmenden Personengruppe könnte man aber annehmen, dass es sich aufgrund der mit der Aufnahme in den Kommunen verbundenen Folgefragen und der ggf. besonderen politischen Bedeutung einer solchen Entscheidung um eine wesentliche Entscheidung handelt, die der Zustimmung des Landtages bedarf. Da ein Staatsvertrag im Regelfall⁴⁵ auch dann zulässig ist, wenn die Vereinbarung auch als Verwaltungsabkommen abgeschlossen werden dürfte, empfiehlt sich im Zweifel, die Form des Staatsvertrages zu wählen.

III. Zusammenfassung

1. Bundesrecht beschränkt die Kooperationsmöglichkeiten der Länder bei der Aufnahme von Asylbegehrenden nicht auf die Erstaufnahme. Ländervereinbarungen nach § 45 Abs. 2 AsylG können sich daher auch auf die Aufnahme außerhalb der Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung beziehen. Einer Klarstellung des Bundesrechts bedarf es nicht.

2. Die Vereinbarung muss Regelungen zum Umfang der von der Vereinbarung betroffenen Personengruppe enthalten. Dies erfordert nicht die Festlegung einer genauen Zahl der aufzunehmenden Personen. Jedoch muss sich die Zahl der Aufzunehmenden annähernd aus der Vereinbarung ergeben. Möglich ist auch die Regelung einer Höchstgrenze.

Zudem ist in der Vereinbarung ein angemessener Kostenausgleichs zu regeln. Der vereinbarte Ausgleich muss die voraussichtlichen Kosten im Wesentlichen decken. Dabei können auch Pauschalen vorgesehen werden.

⁴⁵ Etwas anderes gilt, wenn eine Vereinbarung in den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung fällt, was für Aufnahmevereinbarungen nicht der Fall ist.

Innerhalb dieses Rahmens sind die Länder frei, die Vereinbarung nach den jeweiligen Bedürfnissen und Möglichkeiten der Vereinbarungspartner auszugestalten.

3. Eine Zustimmung der Kommunen zur einer Vereinbarung nach § 45 Abs. 2 AsylG ist rechtlich nicht erforderlich. Gem. Art. 97 Abs. 4 LV sind die kommunalen Spitzenverbände vor Erlass eines Zustimmungsgesetzes zu einem Staatsvertrag anzuhören, wenn in dem Staatsvertrag die Aufnahme von Asylbegehrenden außerhalb der Erstaufnahme vorgesehen ist.

4. Die Folgen einer Vereinbarung nach § 45 Abs. 2 AsylG für die behördlichen und gerichtlichen Zuständigkeiten ergeben sich aus der Auslegung der jeweiligen Zuständigkeitsregelung unter Berücksichtigung der Bestimmungen der Vereinbarung.

Nach § 46 Abs. 2a AsylG wird die nach der Vereinbarung zur Aufnahme verpflichtete Aufnahmeeinrichtung mit der tatsächlichen Aufnahme des Ausländers zuständig.

Die ausländerbehördliche Zuständigkeit des Landes Berlin entfällt aufgrund einer Ländervereinbarung mit Brandenburg über die Aufnahme von Asylbegehrenden im Regelfall nicht, wenn die Asylbegehrenden zunächst dem Land Berlin zugewiesen werden und von dort vorübergehend für nicht mehr als sechs Monate in einer Erstaufnahmeeinrichtung des Landes Brandenburg untergebracht werden.

Ist der Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz von einer Vereinbarung nach § 45 Abs. 2 AsylG betroffen, so ist gem. § 10a Abs. 1 Satz 2 AsylbLG die Behörde zuständig, in deren Bereich die nach § 46 Abs. 2a AsylG für seine Aufnahme zuständige Aufnahmeeinrichtung liegt.

5. Eine Vereinbarung nach § 45 Abs. 2 AsylG darf gem. Art. 91 Abs. 2 LV nur dann als Verwaltungsabkommen der Exekutive abgeschlossen werden, wenn sich die Regelungen der Vereinbarung nicht auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen. Besteht ein Vorbehalt des Gesetzes, etwa weil Beschränkungen von Grundrechten oder Regelungen von wesentlicher Bedeutung vorgesehen sind, ist ein Staatsvertrag erforderlich, der der Zustimmung des Landtages bedarf.